

Kaupunginhallitus 11.10.2021 § 356

§ 356

## **Vuoden 2022 talousarvion sekä vuosien 2023-2024 taloussuunnitelman kehys (Kv-asia)**

Valmistelijat / lisätiedot:  
Ojavuo Pia  
Skyttä Samuli  
etunimi.sukunimi@espoo.fi  
Vaihde 09 816 21

### **Päätösehdotus**

Kaupunginjohtaja Mäkelä Jukka

Kaupunginhallitus ehdottaa, että valtuusto hyväksyy

- liitteenä olevan tuloslaskelmakehysten mukaiset vuoden 2022–2024 toimintatulot ja menot sekä käyttötalouden kokonaismenot ja -tulot taloussuunnitelman valmistelun pohjaksi, sekä  
- liitteenä olevan omaisuuslajikohtaisen vuosien 2022–2031 investointikehysten taloussuunnitelman investointiohjelman valmistelun pohjaksi.

### **Käsittely**

Puheenjohtaja Vuornos Tiina Elon kannattamana ehdotti, että asia jätetään pöydälle 18.10.2021 klo 13.00 pidettävään ylimääräiseen kaupunginhallituksen kokoukseen.

Keskustelun pöydällepanosta päätyttyä puheenjohtaja tiedusteli, voidaanko asia yksimielisesti jättää pöydälle? Koska pöydällepanoehdotusta ei vastustettu, puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen yksimielisesti päättäneen jättää asian pöydälle.

### **Päätös**

Kaupunginhallitus:  
Kaupunginhallitus yksimielisesti päätti jättää asian pöydälle 18.10.2021 klo 13.00 pidettävään ylimääräiseen kaupunginhallituksen kokoukseen.

### **Selostus**

Talousarvion 2022 ja taloussuunnitelman 2023–2023 kehys perustuu Espoo -tarinaan ja sitä toteuttavaan Taloudellisesti kestävä Espoo – ohjelman tavoitetasoihin sekä vuosien 2023–2024 osalta sote- ja pelastustoimen uudistusta koskevaan lainsäädäntöön ja sen mukaiseen kuntien rahoitusmalliin.

Vuoden 2022 talousarvion ja vuosien 2023–2024 taloussuunnitelman kehysten valmisteluajankautua myöhennettiin kunnallisvaalien siirron takia siten, että uudet toimielimet ehtivät käynnistyä ja perehtyä kaupungin talouteen.

**Taloudellisesti kestävä Espoo -ohjelman toteuttaminen edistää sopeutumista sote- ja pelastustoimen uudistukseen**

Espoon talous on ajautunut epätasapainoon, toimintamenot ovat useana vuonna kasvaneet verorahoitusta nopeammin, kaupungin ja konsernin investointitaso on ollut erittäin korkea ja suurin osa investoinneista on jouduttu rahoittamaan lainarahalla. Espoo -konsernin lainakanta on noussut vuoden 2020 tilinpäätöksessä 4,3 miljardiin euroon ja on nousemassa yli 5 miljardiin euroon vuonna 2024.

Tarkastuslautakunta suositti arviointikertomuksessa 2019, että talouden tasapainottamisen ja tuottavuuden Tatu 2 -ohjelman tavoitteiden toteutuminen on välttämätöntä taloudellisen kestävyuden saavuttamiseksi sekä kaupungin ja konsernin talouden tasapainottamiseksi. Kaikkien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tulee sitoutua talouden tasapainottamistavoitteiden toteuttamiseen.

Valtuusto päätti Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus ja sopeutusohjelmasta 19.10.2020. Ohjelman tavoitteena on:

1. hidastaa käyttötalousmenojen tasoa 147 M€ perusuraan verrattuna vuoden 2025 loppuun mennessä sopeuttamalla palveluja ja toimintaa eri tavoilla:
  - Nettomenojen kasvun hidastaminen 133 M€ perusuraan nähden
  - Kiinteistövero-% nosto 7,5 M€ vuonna 2021
  - Kiinteistöveroselvityksellä tavoitellaan 7 M€ verotulon nousua 2025 mennessä.
2. laskea investointikustannuksia 10 % hankkeiden laajuutta ja laatua laskelmalla.
3. kunta -valtio -suhteen edunvalvonta mm. siten, että valtio osallistuisi aiempaa enemmän kasvu- ja kestävyysinvestointien suurempaan rahoittamiseen.

Ohjelman 34 linjausta ohjaavat kaupungin toiminnan ja talouden suunnittelua, johtamista, resurssointia ja päätöksenteon valmistelua aina vuoteen 2025 saakka.

Ohjelman vaikutusta tarkastellaan vuosittain kehysvalmistelun yhteydessä, myös tulopuolta. Mikäli talouden sopeutusohjelma ei ole kääntänyt Espoo konsernin tulojen ja menojen epätasapainoa syksyyn 2022 mennessä kestäväälle uralle, tarkastellaan silloin sopeutuksen lisäämistä ja verojen korotusta. Ohjelmakauden aikana tarkastellaan myös rahastojen käyttöä.

Sote- ja pelastustoimen uudistus hidastaa kaupungin tulorahoituksen kehitystä ja heikentää investointien tulorahoituskykyä. Take ohjelman tavoitteiden toteuttaminen parantaa sote- muutokseen sopeutumista. Take- ohjelma tullaan päivittämään sote ja pelastustoimen uudistuksen mukaisesti keväällä 2022.

## **Yleinen talouskehitys**

Valtiovarainministeriön syksyn 2021 taloudellisen katsauksen mukaan kesän aikana on vahvistunut näkemys, että Suomen talous toipuu koronan aiheuttamasta iskusta nopeasti loppuvuoden 2021 ja alkuvuoden 2022 aikana, kasvupyrähdys jää kuitenkin väliaikaiseksi.

Valtiovarainministeriö arvio bruttokansantuotteen kasvavan 3,3 prosenttia vuonna 2021. Talouden toipuminen covid-19-pandemiasta on ollut nopeaa

kuluvan vuoden keväästä alkaen. Varsinkin työllisyys on kohentunut nopeasti. Talouden elpyminen jatkuu syksyllä varsinkin niillä toimialoilla, joita rajoitukset vielä tällä hetkellä koskevat. Sen seurauksena talouskasvu pysyy edelleen vahvana loppuvuonna ja jatkuu vuonna 2022. BKT:n arvioidaan kasvavan 2,9 prosenttia vuonna 2022. Suhdannekierron tasoituttua vauhti hiipuu ja kasvun määrittää talouden rakenteellinen suorituskyky – työllisyyden ja tuottavuuden kasvu sekä talouden kilpailukyky. Kasvupyrähdysten jälkeen BKT:n kasvu uhkaa hidastua 1–1,5 prosentin haarukkaan, vanheneva Suomi ei nykyisellä rakenteella parempaan kasvuvauhtiin yllä.

Ennusteessa tautitilanteen heikentymisen ei oleteta rajoittavan talouden toipumista, vaikka yhteiskunnan avaaminen tapahtuisi hitaammin kuin kesän ennusteessa oletettiin. Taudinkehitykseen, virusmuunnoksiin sekä rokotekattavuuteen liittyvä epävarmuus lisää ennusteen epävarmuutta.

Julkisen talouden alijäämä pienenee tänä ja ensi vuonna voimakkaasti, kun talouden toipuminen ja nopea työllisyyskasvu lisäävät verotuloja ja pienentävät työttömyysmenoja. Myös covid-19-epidemiaan liittyvän rahankäytön ja tukitarpeen väistyminen vahvistavat julkista taloutta. Talouden väliaikainen elpyminen ei kuitenkaan poista rakenteellista julkisen talouden epätasapainoa.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BKT, määrän muutos, %	1,6	1,3	-2,9	3,3	2,9	1,4
Työttömyysaste, %	7,4	6,7	7,7	7,8	6,8	6,4
Työllisyysaste, %	70,7	71,6	70,7	72,4	73,6	74,1
Kuluttajahintaindeksin muutos, %	1,1	1,0	0,3	1,8	1,6	1,7
Ansiotasoindeksin muutos, %	1,7	2,1	1,9	2,3	3,0	2,5

Taulukko: Suomen kansantalouden kehitys (Lähde VM Taloudellinen katsaus, syksy 2021)

### Kaupungin talouden kehitys 2021

Vuoden 2021 talousarvio laadittiin Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus ja sopeutusohjelman tavoitetasojen ja toimenpiteiden mukaisesti sekä syksyllä 2020 voimassa olleiden talouskasvu- ja veroennusteiden mukaisesti. Talousarvio ei sisältänyt varauksia Koronavirus-epidemian torjuntaan tai hoitoon, sillä valtio oli talousarviossaan sitoutunut kustannusten korvaamiseen kunnille.

Suomen talouskasvu on ollut huomattavasti syksyllä 2020 oletettua parempaa. Elokuun tilanteessa verorahoituksen (verot ja valtionosuudet) arvioidaan toteutuvan 72 milj. euroa talousarviossa oletettua parempana parantuneen työllisyyden, ansiokehityksen sekä yritysten tuloskehityksestä johtuen.

Elokuun lopun tilanteessa nettomenojen (toimintamenot-tulot) ennustetaan toteutuvan 53 milj. euroa talousarviota heikompana ja kasvavan 8,8 prosentilla tilinpäätökseen 2020 verrattuna. Talousarvio ylittyy hyvinvoinnin ja terveyden toimialalla 65,3 milj. eurolla, josta koronan torjumisen, testaamisen ja rokottamisen osuus noin 60 milj. euroa. Nopeasti kasvanut pitkäaikaistyöttömien määrä nostaa työmarkkinatuen arvion 30 milj. euroon, 7 milj. euroa enemmän kuin talousarviossa. Ennusteeseen on arvioitu 20 milj. euroa STM koronakorvauksia, korvauksen tasosta ei ole vielä päätöstä.

Arvioitua paremmasta verokehityksestä johtuen kaupungin vuosikatteen arvioidaan toteutuvan 192 milj. euron tasolla ja tulosennuste on elokuun tilanteessa noin 7 milj. euroa, joka on huomattavasti parempi kuin talousarviossa oletettiin.

Investointien kokonaismääräksi arvioidaan 345 milj. euroa. Nettoinvestointien arvio on noin 317 milj. euroa, joista voidaan rahoittaa tulo-rahoituksella noin 61 prosenttia. Talousarviolainoja ei tarvitse nostaa vuoden 2021 aikana.

### **Vuoden 2022 talousarvion sekä vuosien 2023–2024 taloussuunnitelman kehys**

Kehyksen tulopohjan kehitysarviot perustuvat valtiovarainministeriön syksyn 2021 talouskatsauksen mukaiseen arvioon talouden kehityksestä 2022–2024, kuntaliiton veroennustekehikkoon, elokuun ennakkollisiin valtiosuuslaskelmiin 2022 sekä vuosien 2023–2024 osalta sote- ja pelastustoimen uudistuksen lainsäädäntöön, VM 5/2021 siirtolaskelmaan ja 9/2021 painelaskelmaan. Vuosien 2023–2024 tuloarviot ovat Sote- ja pelastustoimen siirtolaskelmien keskeneräisyydestä johtuen hyvin alustavia arvioita.

Vuonna 2022 Espoon verotulojen arvioidaan kasvavan yhteensä 1,8 prosenttia. Kunnallisverojen arvioidaan kasvavan 5,6 prosenttia. Kunnallisveron tuloarvio on tehty voimassa olevalla veroprosentilla. Yhteisöveron kuntien määräaikainen 10 %-yksikön korotus loppuu 2021. Yhteisöverotuottojen arvioidaan siten pienenevän - 27 prosenttia, arvio perustuu valtakunnalliseen arvioon yhteisöveron kokonaiskertymästä. Kiinteistövero arvio perustuu vuonna 2021 voimassa oleviin kiinteistöveroprosentteihin.

Kunnan peruspalvelujen valtiosuuteen on valtion talousarviossa noin 8 mrd. euroa vuonna 2022. Lisäystä vuoden 2021 varsinaiseen talousarvioon on 290 milj. euroa. Valtion korvaus kunnille veroperustemuutoksista aiheutuvista verotulojen menetyksistä on 2,6 miljardia euroa vuonna 2022. Kehyksen valtiosuuslaskelmat ovat valtakunnalliseen kokonaisuuteen perustuvia arvioita, valtiosuudet tarkentuvat vuoden 2022 osalta vielä kaupunginjohtajan esitykseen.

Espoon arvioidaan saavaan valtiosuuksia vuonna 2022 alustavan laskelman mukaan 64,6 milj. euroa, saman verran kuin vuonna 2021. Veromenetysten kompensatioita 92 milj. euroa, kasvua 12 milj. euroa. Valtiosuusluonteista rahoitusta yhteensä 150,5 milj. euroa.

Verorahoitus 2022 (verot ja valtiosuudet) kasvavat syyskuussa käytettävissä olevan tiedon perusteella yhteensä 2,4 prosenttia vuoteen 2021 nähden.

### **Talousarvion kehys toteuttaa Espoo -tarinaa ja Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus ja sopeutusohjelmaa**

Käyttötalouden kehysvalmistelu perustuu Espoo-tarinaa ja Taloudellisesti kestävä Espoo - ohjelmaan. Vuosien 2022–2024 käyttötalouden meno- ja tulokehysten valmistelun pohjatietona on vuoden 2021 talousarvio sekä alkuvuoden kehityksen pohjalta laadittu ennuste vuoden 2021 talouden toteutumisesta.

Käyttötalouden kehysvalmistelu on tehty yhteistyössä toimialojen johdon kanssa. Valmistelussa on huomioitu palveluittain väestö- tai palvelutarveennusteet, kuntien kustannuskehitystä hyvin kuvaavaan peruspalvelujen hintaindeksin muutos sekä toimialojen erityiskysymykset mm. lainsäädännön muutokset ja käyttöön otettavat uudet toimitilat.

Toimialojen kehukset sisältävät Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus ja sopeutusohjelman tavoitteet. Tuottavuustoimenpiteiden euromääräiset tuottavuustavoitteet on vähennetty toimialan palvelutarpeen mukaisesta peruskasvu-urasta vuosilta 2022–2024.

Kaupungin toimintatulot pienenevät vuonna 2022 vuoden 2021 ennusteeseen nähden, sillä ennuste sisältää kertaluonteisia korona-avustuksia noin 30 milj. euroa, vertailukelpoisesti kasvua 3 prosenttia. Tulokehyksessä on huomioitu asiakasmaksujen indeksikorotukset, HSL:n maksamat infrakorvaustulot sekä taloudellisesti kestävä Espoo – ohjelman toimenpiteet. Maanmyynti-, -vuokra- ja käyttömaksutuloja sisältyy 132 milj. euroa vuonna 2022.

Käyttötalouden menot kasvavat vuonna 2022 palvelutarpeen, erikoissairaanhoidon, työmarkkinatuen, uusien toimitilojen, ict-kustannusten sekä joukkoliikenteen kasvun myötä vertailukelpoisesti koronakustannukset ennusteesta eliminoiden noin 3 prosenttia ja kaupungin toimintakatteen alijäämä eli nettotoimintamenot noin 3,5 prosenttia.

Verorahoitus 2022 (verot ja valtionosuudet) kasvavat syyskuussa käytettävissä olevan tiedon perusteella yhteensä 2,4 prosenttia vuoteen 2021 nähden.

Rahastoja on arvioitu käytettävän suunnitelmakaudella 15 milj. euroa/vuosi, mikä vastaa niiden pitkän aikavälin keskimääräistä tuottoa. Rahoitustarve on tässä vaiheessa tasapainotettu lisälainalla ja lisääntyvät korkokustannukset ovat mukana arviossa.

Talousarvion kehysten 2022 vuosikate on 206 milj. euroa ja tulos noin 13 milj. euroa.

Kaupungin 10 vuoden investointiohjelma on vahvasti etupainotteinen ja nousee keskimäärin 323 milj. euron tasolle kehysvuosina 2022–2024. Investointiohjelma noudattaa Espoo -tarinan tavoitetta ”Koulut kuntoon; kouluilla ja päiväkodeilla on terveet ja toimivat tilat, ja sisäilmakohteiden ja hätäväistöjen lukumäärä on nolla”. Investointiohjelma on 10 vuoden osalta Taloudellisesti kestävä Espoo – ohjelman tavoitetason mukaisesti keskimäärin 249 milj. euroa / vuosi.

Kaupungin nettoinvestointien kokonaismäärä on vuoteen 2030 ulottuvalla kaudella yhteensä 2,26 mrd. euroa. Lisäksi toimitiloja hankitaan vuokra- ja leasing- ja projektiyhtiömallilla kaikkiaan yli 316 milj. eurolla. Ohjelma sisältää laajan koulu- ja päiväkotihankkeiden toteuttamisen lisäksi mm. Raide-Jokerin rakentamisen, kaupunkiradan sekä metron II-vaiheen asemaseutujen kehittämisen. Investointiohjelmasta on poistettu kalusto – ja ict hankkeet hyvinvoinnin ja terveyden toimialan sekä pelastuslaitoksen osalta vuodesta 2023 eteenpäin.

Toiminnan ja investointien rahavirta on negatiivinen koko taloussuunnitelmakauden. Vuonna 2022 rahavirta on -111 milj. euroa alijäämäinen, koko kehyskaudella rahavirta on -269 milj. euroa

negatiivinen, joka edellyttää mittavaa lainarahoituksen käyttöä investointien rahoittamiseen.

Kaupunki antolainaa vuosina 2022–2024 68,8 milj. euroa omistamilleen Espoon koulu- ja päiväkotikiinteistöt Koy:lle sekä muille kiinteistöyhtiöille, joiden taseisiin toteutetaan koulujen peruskorjaus- tai uudisrakennushankkeita sekä Matinkylän uimahalli. Kaupunkikonsernin kannalta on kokonaistaloudellisesti edullisinta nostaa talousarviolainaa kaupungille ja antolainata edelleen tytäryhtiöille. Järjestely nostaa kaupungin lainamäärää mutta konsernilainan määrään sillä ei ole vaikutusta.

Vuonna 2022 kaupungin lainamäärä lisääntyy noin 136 milj. euroa ja vuosina 2023–2024 lainakanta kasvaa yhteensä 162 milj. eurolla. Kaupungin lainamäärä vuoden 2024 lopussa on jo 1 333 milj. euroa, 4 276 eur/asukas.

### **Vuosien 2023–2024 kehikseen vaikuttaa sote- ja pelastustoimen uudistus**

Vuosien 2023–2024 verorahoitusarviot ovat vielä erittäin alustavia. Valtionosuusarviot perustuvat Valtiovarainministeriön 5/2021 julkaisemaan kuntien siirtolaskelmaan sekä 9/2021 julkaisemaan kuntatalousohjelman painelaskelmaan. Verotuloarviot perustuvat valtiovarainministeriön siirtolaskelman 5/2021 mukaiseen kunnallisveron 12,39 veroprosentin leikkaukseen, valtiovarainministeriön arvioon työllisyyden ja ansiotulojen kehityksestä ja kuntaliiton julkaiseman verokehikon mukaisiin arvioihin kunnallis- ja yhteisöveron kehityksestä sekä mm. sote-muutoksen vaikutuksista kunnallisverosta tehtäviin vähennyksiin.

Sote- ja pelastustoimen uudistuksen rahoituksessa menojen ja tulojen siirto on symmetrinen koko maan tasolla, mutta yksittäisten kuntien kohdalla on suuria eroja. Kuntien rahoituksen leikkaus määräytyy:

1. koko maan siirtyvät sote-palvelujen ja pelastustoimen nettokustannukset vuoden 2021 kuntatieto-ohjelman ja talousarvioiden 2022 keskiarvona
2. valtionosuusjärjestelmän sote- ja pelastustoimen osuus laskennallisista kustannuksista, noin 70 %
3. 70 % veroperustemuutosten korvauksista
4. Yhteisöveron kuntien jako-osuutta lasketaan kolmanneksella
5. Lopuksi lasketaan, kuinka paljon kunnallisverosta tulee leikata, jotta hyvinvointialueelle siirretyt nettomenot katetaan. Kevään 2021 laskelmassa **arvio oli 12,39 %- yksikköä**, lopullinen leikkaus määräytyy kesän 2022 aikana perustuen vuoden 2021 kuntataloustilaston, 2022 talousarvion nettomenoihin sekä valtiovarainministeriön verotuloarvioihin 2022.
6. Yksittäisen kunnan osalta em. tavalla siirrettävien tulojen ja menojen suhteet vaihtelevat merkittävästi. Valtio korvaa 60 % siirtyvien tulojen ja menojen erotuksesta valtiosuusjärjestelmään lisättävällä pysyvällä muutosrajoittimella. Muutoksen vaikutusta kuntien talouden tasapainoon rajataan maksimissaan 60 €/asukas vuoden 2027 loppuun mennessä valtiosuusjärjestelmään lisättävällä siirtymätasauksella.

Taloussuunnitelmavuosien 2023-2024 toimintatuloista ja menoista on poistettu hyvinvoinnin ja terveyden toimialan, Länsi-uudenmaan pelastuslaitoksen, psykologi- ja kuraattoripalvelujen sekä kuntouttavan

työtoiminnan tulot ja menot sekä sisäisten tukipalvelujen tuloja ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueelle siirtyviä menoja.

### **Kehyslaskelmat**

Kehyslaskelmat liitteessä on tulos – ja rahoituslaskelmataulukoiden lisäksi omaisuuslajikohtainen investointikehyslaskelma, jossa investointikokonaisuus on pyritty sovittamaan Taloudellisesti kestävä Espoo – tuottavuus- ja sopeutusohjelman tavoitetasoon. Investointiohjelman keskimääräinen investointitaso on 249 milj. euroa/vuosi.

Vuosien 2022–2024 talousarvion ja suunnitelman kehysten verorahoituksen päivitykset, uuden Espoo -tarinan vaikutukset sekä tekniset korjaukset lisätään kaupunginjohtajan esitykseen. Kehys ja talousarviokin tulee sisältämään merkittävää epävarmuutta vuosien 2023–2024 verorahoituksen osalta.

### **Päätöshistoria**